RESEARCH HIGHLIGHT

June 2005 Socio-economic Series 05-020

A LEGAL FRAMEWORK FOR SUPPORTIVE HOUSING FOR SENIORS: OPTIONS FOR CANADIAN POLICY MAKERS

INTRODUCTION

Supportive housing is a term used to describe a range of housing options designed to accommodate the needs of seniors[1] through design features, housing management, and access to support services. At one end of the range, supportive housing refers to congregate housing with supportive features and services such as monitoring and emergency response, meals, housekeeping, laundry and recreational activities. At the other end of the range (referred to in most North American jurisdictions as "assisted living") personal care services are also provided for frailer seniors with more significant support needs. Professional services may be provided on a "home-care" basis in a supportive housing setting as they would be if the resident were living in a different kind of (non-supportive) residential setting.

Supportive housing[2] may be provided by either the public or the private sector, for profit or not for profit. In some cases, one provider will be responsible for delivering the whole supportive housing package (services plus housing). In other cases services and housing components will be delivered separately, by different sectors.

Supportive housing can be rented, purchased as a condominium in fee simple, or obtained through a "life lease."

Supportive housing is currently being developed to provide Canadian seniors with an intermediate housing alternative, between living alone without supports (staying at home) and the heavily regulated environment of institutional care. Achieving this objective requires an approach to regulation that balances necessary protections with the maximum choice and autonomy for each resident.

This study considers alternative approaches to the regulation of supportive housing for seniors and the kinds of issues that effective regulation will need to address, and sets out a range of options for Canadian policy makers.

OBJECTIVE

Future development of supportive housing that works from the perspective of both consumers (residents and potential residents) and providers will depend, to a certain extent, on the way in which supportive housing is regulated. The objective of this research was to assist with this process through the review of current approaches to regulation in different jurisdictions, the identification and assessment of issues arising in the supportive housing context, and the evaluation of different forms of regulation in terms of the extent to which they address those issues. The information, analysis, and conclusions are expected to be useful to policy makers and other stakeholders involved in developing and regulating supportive housing for seniors.

METHODOLOGY

The methodology to conduct this research consisted of three major parts:

1) Review of literature and legislation

2) Consultations with seniors/consumers and professional stakeholders

3) Evaluation

[1] In this report "seniors" are defined as people 65 years of age or older.

[2] Terminology varies significantly from province to province, and internationally; for simplicity and to facilitate comparison, the term "supportive housing" is used here to refer to housing with services for seniors regardless of government involvement and independent of any specific government program referring to "supportive housing" in its title or description.

Canada

CMHC SCHL
HOME TO CANADIANS

Literature and Legislation Review

This first part of this research examined the many different ways in which supportive housing for seniors is regulated in Canada, the United States, Australia, and the UK; the various issues that are subject to regulation in each jurisdiction; and the various approaches to regulation.

Consultation with Seniors/Consumers and Professional Stakeholders

The second part of the methodology involved consultation with typical Vancouver seniors (with no specialised or professional knowledge of supportive housing) and with "professional stakeholders" (individuals and groups with special knowledge of and experience with supportive housing issues, including policy makers in government, seniors organisations and advocacy groups, academics, health authorities, and providers of supportive housing) in Vancouver and Victoria.[1]

The purpose of all regulation is to deal adequately and appropriately with the issues that arise in a particular context. Consultation was therefore carried out in two phases: "assessing the issues" (phase one) and "evaluating approaches to regulation" (phase two).

Consultation was designed to be user friendly for senior participants. The objective was to maximize comment and feedback. Seniors commented on issues such as how much training they thought staff should have and whether that level of training should be mandatory, for example. Despite the best efforts of the researcher to make the second phase of the consultation ("evaluating approaches to regulation") as user friendly as possible, the subject matter proved to be more technical and less familiar to senior participants.

Assessing the Issues

During the first phase of consultation, participants were asked to comment on and rank in terms of importance the following issues associated with supportive housing:

- Information issues:
  - Access to information (where do I find out about supportive housing?)
  - Marketing/disclosure (what do I know about a residence before I move in?)
- Building quality and design features (availability of handrails in washrooms, for example)
- Affordability (how much will it cost? can I afford it?)
- Contracts (is the contract clear and understandable? what matters should be included?)
- Exit Criteria (when and why can I be asked to leave? what if I have nowhere else to go?)
- Services
  - Costs (do I need to pay for each service separately, when can costs be raised and by how much?)
  - Meals (frequency? quality? content?)
  - Staff (how many? what kind of training is required?)
  - Help with medications
  - Complaints
  - What if my needs increase? Are services sufficient to allow aging in place?
- Inspection (how often and by whom?)
- Dispute resolution (for example, what if the residence asks me to leave and I don't think I should go? What if I think a cost increase for meals is unfair?)
- Special issues associated with tenure (ownership, rental and life lease)

Participants were also asked to identify and comment on any other issues that they felt arose in the supportive housing context.

Evaluating Approaches to Regulation

Participants were asked during the second phase of consultation to examine and evaluate the following four approaches to regulation:

- **No special regulation** (only existing regulations applying to residential tenancy, consumer protection, etc.)
- **Accreditation** (only residences meeting specified standards would be recognised as "accredited")
- **Consumer protection** (legislation setting out requirements about information that must be supplied to consumers, notice periods, possible limits for cost increases, etc.)
- **Legislated minimum standards** (legislation requiring all residences to supply a minimum level of services and features; e.g., all staff to have a stipulated level of training, all residences to have a specified complaints procedure, etc.)

All participants were asked to comment on which approach was most appropriate for each of the issues identified in the first phase of consultation. Professional stakeholders were also asked whether "assisted living" should be treated differently for the purposes of regulation, and whether distinctions on the basis of type of provider (government, private not-for profit, and private for-profit) were appropriate.

[1] The information obtained through this process provided a "snapshot" of opinion among those consulted rather than statistical data.

FINDINGS

People taking part in the 1999 Supportive Housing Review's consultations in British Columbia[4] expressed concern that unnecessarily high mandatory standards ("heavy" regulation) could increase the costs of supportive housing to the extent that it would become unaffordable for most people. There was also strong agreement that requiring supportive housing to meet care facility licensing standards would reproduce the institutional look and feel of those facilities. Participants also expressed concern, however, that "light" regulation (i.e.: no special regulation outside of generally applicable legislation such as residential tenancy statutes) was inadequate and inappropriate given the special characteristics of supportive housing for seniors (combining housing and services) and the special needs of supportive housing residents. These concerns are shared by policy makers and other stakeholders across Canada, and internationally, as they work to develop an approach to regulation that is neither too "light" nor too "heavy."

Comprehensive and detailed "assisted living" statutes in many American states allow for a comparison of state regulation on an issue by issue basis. No similarly comprehensive statutes currently exist in Canada, and the approach to regulation varies significantly from province to province. In Nova Scotia and New Brunswick, for example, there is currently (as of the compilation of this research) no regulation applying specifically to supportive housing. Legislation in some other provinces sets mandatory standards in a limited number of areas or applies to a particular housing sector[5] only. In British Columbia, recently implemented legislation draws distinctions between "assisted living" and other forms of supportive housing for the purposes of regulations applying to personal services, although tenure matters and hospitality services are subject to the same form of regulation in all supportive housing (including "assisted living").

Despite the difference in approaches to regulation, there are important similarities between Canada and the United States. For example, in both countries the supply of rental supportive housing by the private for-profit and private not-for-profit sector is relatively well developed.

In the United Kingdom, by contrast, rental supportive housing (or "sheltered housing" in the English terminology) is mostly supplied by the public sector. Legislation applies generally to public housing and to the local authorities providing supportive housing. A voluntary accreditation scheme developed by a Centre for Excellence in Sheltered Housing is increasingly being used by local authorities as a mandatory standard for subsidized supportive housing. Private sector supportive housing is primarily for purchase, and codes and regulations relating to home buyer's protection apply.

In Australia, supportive housing in the form of "retirement villages" has been popular for many years. Each state and territory, other than Tasmania, has enacted specific legislation that regulates the operation of retirement villages. There are at least eight different legal structures and legislation is different in each jurisdiction.[6] Australia's *Aged Care Act 1997* incorporates the regulation of both "hostel" residences (offering accommodation with hospitality services and some personal care services) and "nursing homes" (a facility providing the highest level of care). Australian legislation also provides for a housing information hotline and system of advocates; an "Aged Care Complaints Resolution Scheme;" and a legislated accreditation agency.

Special Regulation

All seniors participating in the consultations felt that special regulation was necessary; a very few professional stakeholders expressed the opinion that existing legislation was sufficient. Where supportive housing has been excluded from residential tenancy legislation of general application,[7] special regulation may be necessary to fill the gap.

Accreditation

Accreditation programs are currently being used in a number of jurisdictions[8] as either a complement to minimum legislated standards or in place of legislated standards. The assumption is that accredited residences will be more attractive to consumers and therefore more successful. However, effective market regulation is only possible where consumers are able to exercise real and meaningful choice. This requires:

- Real alternatives (taking into account affordability and location). However, cost can be the dominant factor driving seniors' housing choices, and an un-accredited provider can be preferred over a superior accredited provider if the cost is lower.
- No special circumstances affecting seniors' ability to exercise choice. Moving, for instance, can be a difficult, even traumatic, process for some seniors, e.g., those who are frail.

[4] These consultations were public and conducted by the Government of British Columbia just before the implementation of the second phase of consultation regarding this research.

[5] For instance, Saskatchewan's Personal Care Homes Act applies to the for-profit private sector only.

[6] "*It's Your Life*" Retirement Village Information, 2001-2005 (http://www.itsyourlife.com.au/)

[7] In British Columbia, for example.

[8] For example, non-legislated accreditation programs exist in Ontario and in Quebec, where they are respectively offered by a provider group, the Ontario Residential Care Association (ORCA), and by a non-profit organisation, the Fédération de l'âge d'or du Québec (FADOQ).

- Consumer knowledge. Accreditation requires a fairly high degree of consumer knowledge. Consumers must be aware of the program, and know how to access information about it. Pro-active methods of connecting consumers to information may be a pre-requisite for an effective accreditation program. However, consultation indicated that seniors had a very low level of knowledge about supportive housing, and where to find information about it.

Seniors indicated a strong preference for the involvement of multiple stakeholders (representing both consumers and providers) in developing accreditation standards, and preferred a university or non-profit organization based accreditation system to a system administered by a provider group.

Consumer Protection Legislation

Consumer protection legislation protects the consumer's right to receive the kind and level of service promised by the provider (as opposed to requiring that certain kinds or levels of services be provided, as under minimum legislated standards). Each supportive housing residence would be able to decide which services to offer, and to set the prices of those services, but would be required to provide all prospective residents with complete information about those services (including cost) and could not make changes without adequate notice (the required notice period would be set out in the legislation).

Seniors and professional stakeholders emphasized that adequate consumer protection must take into account the special characteristics of seniors. Notice periods need to be longer than notice periods that would be adequate in other settings; seniors as a group find the process of moving more difficult than younger people. The question of housing choice was also identified as relevant; seniors' choice of affordable, local supportive housing is likely to be much narrower than the range of housing options that are available to younger housing consumers.

Minimum Legislated Standards

Reproducing the institutional licensing model through comprehensive and detailed legislated standards is not feasible — supportive housing is being developed as an alternative to institutional living. An alternative approach would be to legislate minimum standards on certain core issues and to regulate other issues through different methods such as accreditation or using a consumer protection approach. Minimum standards would ensure that residents of a residence opting out of an accreditation program would enjoy a basic level of protection. Beyond those minimum standards, the market could work to keep standards high (assuming sufficiently informed consumers).

One objective of the first phase of consultation ("assessing the issues") was to create a ranking that would identify those core issues. No clear hierarchy emerged, however. The responses indicated a generally high level of interest in and concern about almost all of the issues assessed. "Cost" and "information" were two issues that emerged through commentary (in addition to ranking) as particular concerns. These issues are the least likely to be effectively addressed through legislated standards.

Options for Canadian Policy Makers

The task for regulators is to facilitate supportive housing for seniors that is both appropriate and affordable, through regulation that is neither too "heavy" nor too "light." This balance will best be achieved through a combination of approaches to regulation (see Options 1 and 5, below), together with supplemental non-regulatory initiatives (Options 2, 3, 4 and 6).

A consumer protection approach to regulation must take into account and provide for the special characteristics of supportive housing and of seniors as housing consumers. Minimum legislated standards, applying to only a few key issues, may also be necessary, especially in the context of "assisted living" intended for frailer seniors whose ability to exercise consumer rights (by choosing to move, for example) might be diminished. Higher standards (above and beyond any baseline set by minimum legislated standards) can be promoted by accreditation schemes, but compliance may need to be encouraged at the low-cost end of the range by insisting on accreditation as a requirement for public funding or subsidy.

The success of both consumer protection and accreditation programs depends on two factors:

1. adequate choice for consumers
2. adequate information for consumers

These two factors are inter-related to the extent that the effective exercise of choice depends on adequate information. Choice in this context also depends on an adequate supply of affordable supportive housing, enabling consumers to make real choices between housing options (between an accredited over a non-accredited residence, for example, or to move elsewhere upon being given notice that e.g., housekeeping rates will rise). Where consumers are ill-informed or unable to choose, more and higher legislated standards are required, especially regarding "assisted living."

This research indicates the following options for improving and maintaining standards in supportive housing for seniors, protecting the rights and interests of residents, and facilitating access to information about supportive housing for seniors.

Option 1: Develop a comprehensive supportive housing statute

A comprehensive supportive housing statute would apply to all supportive housing for seniors, regardless of sector involvement (public, private for-profit, and private not-for-profit), with supportive housing for seniors defined as housing with services that is provided specifically for seniors. The statute could include legislated minimum standards for certain issues, and provisions applying a consumer protection approach for other issues (meals could be subject to legislated standards and costs subject to consumer protection based provisions, for example).

A benefit of this option would be the relative clarity of the single statute approach for providers, consumers and their advocates, and for policy makers. This clarity, in turn, would promote coherent and consistent development of regulation both within and among Canadian jurisdictions. Coherent national development is important for two reasons. First, consistency avoids the need to constantly "reinvent the wheel" as jurisdictions are able to discuss their experiences and learn from each other's mistakes. These processes require the development of a common language around supportive housing, a development which is made more difficult where supportive housing issues are dealt with in/by multiple statutes and authorities within a single province. Second, older Canadians are mobile, and retirement or age related lifestyle changes may trigger a move closer to adult children or other relatives, or to a more suitable climate. The current widely divergent approaches to the regulation of supportive housing in Canada, divided between different regulatory instruments within provinces, creates a formidable information challenge for the potential supportive housing resident who wants to move, for example, from Toronto to Victoria.

The model statute outlined in the Report reflects the findings of the first phase of consultation, which indicated a high level of concern about almost all of the issues identified (with no ranking of "core" issues emerging). The model does not specify which issues should be dealt with through legislated standards, and which should be dealt with through consumer protection provisions. That choice is ultimately a policy decision. A statute based on the model outline would include provisions relating to:

- Rights and responsibilities of residents
- Issues relating to rental, purchase, and life lease tenure
- Mandatory standards
- Special standards in "assisted living"
- Information to be provided to residents

The statute would include a "checklist" of questions and answers to be made available to prospective residents.

Option 2: Establish a system of "elder ombudsmen"

Each province would appoint an "elder ombudsman" with responsibility for seniors housing issues and also, possibly, with a mandate to hear and respond to other concerns. The objective would be to set in place a "one stop shop" easy to access system for finding information, making complaints, and resolving disputes and other kinds of problems. If economically feasible, a system of seniors' advocates could operate out of an ombudsman's office.

Option 3: Create national "best practices" guidelines

A third option would be to establish a working group at the national level which would create "best practices" guidelines (drawing on the American model). As provinces across Canada consider the question of regulation, a national working group would facilitate the sharing of experiences and avoid the unnecessary duplication of steps. It is currently difficult to make inter-provincial comparisons, in part because of divergent terminologies, in part because of different approaches taken with regard to responsibility (the question of which government department or body is responsible for the development of supportive housing, including the issue of regulation).

The working group would not be constituted as a permanent body. Conclusions and recommendations of the working group would be further developed by a permanent centre of excellence (see Option 4, below).

Option 4: Establish a supportive housing for seniors "centre of excellence"

Building on the work of the national working group described in Option 3, the centre would create a model "Code of Practice" for accreditation; policy makers may choose to incorporate the model Code into provincial accreditation requirements or to use elements of the Code as the basis for a provincial program. The centre would also serve as a focal point for the continuing exchange of information and experiences across Canadian jurisdictions.

Regulation of supportive housing is a matter for each province, but the issues and concerns raised in each jurisdiction will be substantially the same. There is a key role for a central body to develop models, guidelines, and best practices that could then be implemented at the provincial or municipal levels. A university could be the most appropriate body to house The Centre of Excellence which would carry out this work on a continuing basis.

Option 5: Establish a (non-legislated) system for accreditation

An accreditation system could be developed in a university based "centre of excellence" with input from consumers and providers as well as academics. The centre would be responsible for carrying out accreditation, and gather and disseminate information about the system (in connection with a general information database; see Option 6, below). A non-legislated university based system for accreditation would be an alternative to an accreditation system established by and within a comprehensive supportive housing statute (see "Option 1").

Accreditation could be a prerequisite for receipt of government funding (government funding also then becomes an incentive for accreditation). Tying accreditation to the availability of subsidy addresses the question of non-accredited, substandard residences which would market themselves to low income seniors solely on the basis of price.

Option 6: Establish a central information database

Establishment of a central information database accessible through the Internet and through a seniors housing "hotline" is important to the success of supportive housing as an intermediate housing alternative. Information provided would include availability, costs, and rules or conditions of residency. A senior who wishes to relocate would be able to access information about the availability of supportive housing in another province, and the way in which supportive housing is regulated in that province.

CMHC Project Manager: Luis Rodriguez, Policy and Research Division

Research Report: *A Legal Framework for Supportive Housing for Seniors: Options for Canadian Policy Makers*

Research Consultants: Principal Investigator: Margaret Isabel Hall, LLB, LLM.

Canadian Centre for Elder Law Studies, Vancouver, British Columbia

This project was funded (or partially funded) by Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) under the terms of the External Research Program (ERP), an annual research grant competition. The views expressed are the personal views of the author(s) and do not represent the official views of CMHC. For more information on the ERP, please visit the CMHC web site at **www.cmhc.ca** or contact the Project Officer, Responsive Programs by e-mail at erp@cmhc-schl.gc.ca, or by regular mail: Project Officer, Responsive Programs, External Research Program, Policy and Research Division, Canada Mortgage and Housing Corporation, 700 Montreal Road, Ottawa ON K1A 0P7.

To find more *Research Highlights* plus a wide variety of information products, visit our Web site at

www.cmhc.ca

or contact:

Canada Mortgage and Housing Corporation
700 Montreal Road
Ottawa, Ontario
K1A 0P7

Phone: 1 800 668-2642
Fax: 1 800 245-9274

©2005, Canada Mortgage and Housing Corporation
Printed in Canada
Produced by CMHC 03-05-05

OUR WEB SITE ADDRESS: www.cmhc.ca

Although this information product reflects housing experts' current knowledge, it is provided for general information purposes only. Any reliance or action taken based on the information, materials and techniques described are the responsibility of the user. Readers are advised to consult appropriate professional resources to determine what is safe and suitable in their particular case. Canada Mortgage and Housing Corporation assumes no responsibility for any consequence arising from use of the information, materials and techniques described.

63975

LE POINT EN RECHERCHE

Juin 2005 Série socio-économique 05-020

CADRE JURIDIQUE DU LOGEMENT EN MILIEU DE SOUTIEN POUR LES AÎNÉS – OPTIONS S'OFFRANT AUX DÉCIDEURS CANADIENS

INTRODUCTION

On utilise l'expression « logement en milieu de soutien » pour désigner un éventail de choix de logements dont les caractéristiques, la gestion et l'accès à des services de soutien visent à répondre aux besions des aînés. À une extrémité de la gamme, on entend par logement en milieu de soutien le logement-foyer comportant des caractéristiques et des services de soutien, notamment, la surveillance et l'intervention d'urgence, les repas, l'entretien ménager, la lessive et les activités récréatives. À l'autre extrémité de la gamme, on dispense aussi des services de soins personnels (dans ce que l'on appelle les résidences-services dans la plupart des territoires nord-américains) aux aînés en perte d'autonomie qui ont besoin d'un plus grand soutien. Des services professionnels peuvent être dispensés à domicile, dans les logements en milieu de soutien, comme ils le seraient pour des personnes qui vivent dans des types de logements différents (ne se situant pas en milieu de soutien).

Le logement en milieu de soutien[2] peut être offert par le secteur public ou le secteur privé, et peut être à but lucratif ou sans but lucratif. Dans certains cas, un fournisseur s'occupe d'offrir tous les éléments du logement en milieu de soutien (services et logement). Dans d'autres cas, les services et le logement sont offerts séparément, par des secteurs différents.

Les logements en milieu de soutien peuvent être loués, achetés en copropriété ou détenus en location viagère.

On travaille actuellement à mettre au point le logement en milieu de soutien afin d'offrir aux aînés canadiens un choix de logement se situant à mi-chemin entre la vie en autonomie, sans soutien (maintien chez soi), et la vie dans un établissement de soins très réglementé.

Pour atteindre cet objectif, il faut envisager une réglementation qui établit un juste équilibre entre les protections nécessaires et un maximum de choix et d'autonomie pour chaque résident.

Dans le cadre de cette étude, on se penche sur les façons nouvelles d'aborder la réglementation du logement en milieu de soutien pour les aînés et sur les types de préoccupations qu'une réglementation efficace devra résoudre. On présente aussi un éventail d'options à l'intention des décideurs canadiens.

OBJECTIF

Dans une certaine mesure, la façon dont le logement en milieu de soutien est réglementé déterminera à quel point les logements en milieu de soutien aménagés dans l'avenir fonctionneront aussi bien du point de vue des consommateurs (résidents actuels et éventuels) que de celui des fournisseurs. L'objectif de cette recherche était de contribuer à ce processus par l'examen des façons actuelles d'aborder la réglementation dans divers territoires, par la détermination et l'évaluation des difficultés qui surgissent dans le contexte du logement en milieu de soutien et par l'évaluation des différentes formes de réglementation, du point de vue de la mesure dans laquelle elles répondent à ces préoccupations. L'information, l'analyse et les constatations devraient être utiles aux décideurs et aux autres parties prenantes qui interviennent dans l'aménagement et la réglementation du logement en milieu de soutien pour les aînés.

MÉTHODOLOGIE

La recherche a été réalisée en trois grandes étapes :

1) dépouillement d'ouvrages spécialisés et de textes de loi;
2) consultations auprès d'aînés et de consommateurs, et auprès de professionnels intéressés;
3) évaluation.

[1] Dans le rapport, les aînés sont les personnes âgées de 65 ans et plus.

[2] La terminologie varie beaucoup d'une province à l'autre et à l'échelle internationale. Pour simplifier les choses et pour faciliter la comparaison, on utilise l'expression « logement en milieu de soutien » pour désigner les logements où des services sont offerts aux aînés, sans égard à l'intervention gouvernementale et à quelque programme gouvernemental que ce soit dont le titre ou la description comporte l'expression « logement en milieu de soutien ».

Canada

SCHL CMHC
AU CŒUR DE L'HABITATION

Dépouillement d'ouvrages spécialisés et de textes de loi

À la première étape de la recherche, on a examiné les différents modes de réglementation du logement en milieu de soutien pour les aînés au Canada, aux États-Unis, en Australie et au R.-U.; les différents aspects soumis à la réglementation dans chacun de ces territoires; enfin, les différentes façons d'aborder la réglementation.

Consultations auprès d'aînés et de consommateurs, et auprès de professionnels intéressés

À la deuxième étape de la recherche, il s'agissait de consulter des aînés typiques de Vancouver (ne possédant pas de connaissances spécialisées ou professionnelles du logement en milieu de soutien) et des « professionnels intéressés » (personnes et groupes possédant des connaissances spéciales et de l'expérience des questions de logement en milieu de soutien, notamment, des décideurs gouvernementaux, des organismes d'aînés et des groupes de défense des aînés, des universitaires, des autorités sanitaires et des fournisseurs de logements en milieu de soutien) de Vancouver et de Victoria.[3]

Le but de toute réglementation est de résoudre convenablement les difficultés qui surgissent dans un contexte particulier. Les consultations ont donc été réalisées en deux étapes : l'évaluation des divers aspects (étape un) et l'évaluation des façons d'aborder la réglementation (étape deux).

La consultation a été conçue pour que les aînés la trouvent conviviale. L'objectif était d'obtenir le maximum de commentaires et de réactions. Par exemple, les aînés étaient invités à faire des commentaires sur des questions comme le niveau de formation qu'ils trouvaient que le personnel devait posséder et la nécessité ou non d'exiger ce niveau de formation. Malgré tous les efforts déployés par la chercheuse pour rendre la deuxième étape aussi conviviale que possible, le sujet était plus technique et les aînés qui participaient à l'étude ne le connaissaient pas aussi bien.

Évaluation des divers aspects

À la première étape de la consultation, on a demandé aux participants de faire des commentaires sur les aspects suivants du logement en milieu de soutien et de les classer selon leur importance :

- Information :
  - accès à l'information (où puis-je me renseigner sur le logement en milieu de soutien?)
  - marketing/divulgation (que sais-je d'une résidence avant d'y emménager?)
- Qualité de l'immeuble et caractéristiques d'aménagement (par exemple, mains courantes dans les salles de bains)
- Abordabilité (combien cela coûtera-t-il? Puis-je me le permettre?)
- Contrats (le contrat est-il clair et facile à comprendre? Quels éléments devraient s'y trouver?)
- Critères liés au départ (quand et pourquoi peut-on me demander de partir? Qu'arrive-t-il si je n'ai nulle part où aller?)
- Services
  - Frais (dois-je payer chaque service séparément? Quand peut-on hausser les frais, et de combien?)
  - Repas (fréquence? Qualité? Composition?)
  - Personnel (combien d'employés? Quelle est la formation requise?)
  - Aide relative aux médicaments
  - Plaintes
  - Qu'arrive-t-il si mes besoins s'accentuent? Les services suffisent-ils à permettre le vieillissement chez soi?
- Inspection (à quelle fréquence, et par qui?)
- Règlement des différends (par exemple, qu'arrive-t-il si l'administration de la résidence me demande de partir alors que j'estime que je devrais rester? Qu'en est-il si je trouve injuste une augmentation des prix des repas?)
- Aspects particuliers associés au mode d'occupation (propriété, location à bail et location viagère)

On a aussi demandé aux participants de relever tout autre aspect lié au logement en milieu de soutien qui mérite d'être soulevé, et de faire des commentaires.

Évaluation des façons d'aborder la réglementation

À la deuxième étape de la consultation, on a invité les participants à examiner et à évaluer les quatre façons suivantes d'aborder la réglementation :

- **Aucune réglementation spéciale** (règlements existants seulement, qui s'appliquent à la location à usage d'habitation, à la protection des consommateurs, etc.)
- **Agrément** (seules les résidences qui répondent à des normes précises devraient être « agréées »)
- **Protection des consommateurs** (texte de loi énonçant les exigences relatives à l'information devant être fournie aux consommateurs, les périodes d'avis, peut-être les limites quant aux hausses des frais, etc.)
- **Normes minimales imposées par la loi** (texte de loi exigeant de toutes les résidences un niveau minimum sur le plan des services et des caractéristiques; par exemple, tous les employés devraient posséder un niveau de formation précis, toutes les résidences devraient posséder une procédure relative aux plaintes, etc.)

On a demandé aux participants de faire des commentaires sur la démarche qu'ils estimaient la plus pertinente pour chacun des aspects donnés à la première étape de la consultation. On a également demandé aux professionnels intéressés s'il fallait traiter les résidences-services différemment, du point de vue de la réglementation, et s'il était pertinent d'établir des distinctions en fonction du type de fournisseur (gouvernement, privé sans but lucratif et privé à but lucratif).

[3] L'information ainsi obtenue constituait un instantané des opinions des personnes consultées, plutôt que des données statistiques.

CONSTATATIONS

Les personnes qui ont participé aux consultations sur les logements en milieu de soutien menées en 1999 en Colombie-Britannique[4] se préoccupaient de ce que des normes obligatoires inutilement sévères pourraient faire grimper les coûts des logements en milieu de soutien à un point tel qu'ils deviendraient inabordables pour la plupart des gens. On s'entendait aussi dans une grande mesure pour dire que, si l'on exigeait que les logements en milieu de soutien se soumettent à des normes établies pour la délivrance de permis aux établissements de soins, les logements finiraient par avoir la même apparence et donner la même impression que ces établissements. Cependant, les participants ont également indiqué qu'ils estimaient qu'une réglementation moins stricte (par exemple, aucune réglementation spéciale, outre les textes de loi généralement applicables comme les lois visant la location à usage d'habitation) était insuffisante et ne convenait pas compte tenu des caractéristiques spéciales du logement en milieu de soutien pour les aînés (logements et services) et des besoins spéciaux des occupants de logements en milieu de soutien. Les décideurs et les autres parties prenantes de toutes les régions du Canada et à l'étranger ont les mêmes préoccupations et cherchent à trouver une façon d'aborder la réglementation qui soit ni trop laxiste ni trop stricte.

Grâce à l'existence de lois complètes et détaillées sur les résidences-services dans de nombreux États américains, il est possible de faire, pour chaque aspect, une comparaison de la réglementation des États. Il n'existe actuellement pas de lois aussi complètes au Canada, et la façon d'aborder la réglementation varie beaucoup d'une province à l'autre. En Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, par exemple, il n'y a en ce moment (au moment de la compilation des données pour la présente recherche) aucun règlement s'appliquant particulièrement au logement en milieu de soutien. Dans d'autres provinces, la loi impose des normes obligatoires pour un nombre limité de secteurs ou ne s'applique qu'à un secteur particulier de l'habitation.[5] En Colombie-Britannique, un texte de loi adopté récemment établit des différences entre les résidences-services et d'autres formes de logement en milieu de soutien pour les fins de la réglementation s'appliquant aux services personnels, bien que les questions de mode d'occupation et de services hospitaliers soient soumises à la même forme de réglementation pour tous les logements en milieu de soutien (y compris les résidences-services).

Malgré les différentes façons d'aborder la réglementation, il existe de grandes similitudes entre le Canada et les États-Unis. Par exemple, dans les deux pays, l'offre de logements locatifs en milieu de soutien par le secteur privé à but lucratif et le secteur privé sans but lucratif est relativement bien établie.

Au Royaume-Uni, cependant, le logement locatif en milieu de soutien (ou « logement protégé » chez les Anglais) est essentiellement fourni par le secteur public. Les textes de loi s'appliquent généralement au logement public et aux autorités locales qui fournissent le logement en milieu de soutien. Un programme d'agrément volontaire conçu par le Centre for Excellence in Sheltered Housing est de plus en plus utilisé par les autorités locales en guise de normes obligatoires pour le logement en milieu de soutien subventionné. Les logements en milieu de soutien offerts par le secteur privé sont principalement des logements pour propriétaires-occupants, et les codes et règlements qui s'y appliquent sont ceux qui protègent les acheteurs de logements.

En Australie, le logement en milieu de soutien sous forme de villages de retraite est populaire depuis de nombreuses années. Chaque État et territoire, outre la Tasmanie, a adopté une loi qui régit précisément le fonctionnement des villages de retraite. Il existe au moins huit structures juridiques différentes, et les lois varient d'une autorité à l'autre.[6] La *Aged Care Act de 1997* d'Australie porte sur les foyers (où l'on offre des services hospitaliers et certains services de soins personnels) et les centres d'hébergement (où l'on offre le niveau le plus élevé de soins de santé). Les textes de loi australiens prévoient aussi une assistance téléphonique pour le logement et un système de défense des intérêts, un programme de résolution des plaintes relatives aux soins aux aînés et une agence d'agrément établie par la loi.

Réglementation spéciale

Tous les aînés qui ont participé aux consultations estimaient qu'il fallait une réglementation spéciale. Très peu de professionnels intéressés ont indiqué que la législation actuelle était suffisante. Dans les cas où le logement en milieu de soutien a été exclu de la législation portant sur la location à usage d'habitation d'application générale,[7] une réglementation spéciale pourrait être nécessaire pour combler l'écart.

Agrément

Un certain nombre d'autorités[8] utilisent des programmes d'agrément, soit comme complément à des normes minimales imposées par la loi, soit en guise de normes imposées par la loi. On suppose que les résidences agréées seront plus attrayantes pour les consommateurs et qu'elles auront par conséquent plus de succès. Cependant, une réglementation efficace du marché n'est possible que si les consommateurs sont en mesure de faire des choix réels et significatifs. Les éléments suivants sont, à cette fin, nécessaires :

- De vraies options (compte tenu de l'abordabilité et de l'emplacement) – Cependant, le coût peut être le facteur dominant qui motive les choix des aînés, et il se peut qu'ils préfèrent un fournisseur non agréé à un fournisseur agréé supérieur, si le coût est inférieur.

[4] Ces consultations publiques ont été menées par le gouvernement de la Colombie-Britannique immédiatement avant que soit entamée la deuxième étape des consultations liées à la présente recherche.

[5] Par exemple, la *Personal Care Homes Act de la Saskatchewan* s'applique uniquement au secteur privé sans but lucratif.

[6] "*It's Your Life*" Retirement Village Information, 2001-2005 (http://www.itsyourlife.com.au/)

[7] En Colombie-Britannique, par exemple.

[8] Par exemple, il existe des programmes d'agrément non imposés par la loi en Ontario et au Québec. Ils sont gérés respectivement par un groupe de fournisseurs, la Ontario Residential Care Association (ORCA), et par un organisme sans but lucratif, la Fédération de l'âge d'or du Québec (FADOQ).

- Absence de circonstances spéciales qui auraient une incidence sur la capacité de l'aîné à exercer son choix – Déménager, par exemple, peut représenter un processus difficile, voire traumatisant, pour certains aînés, notamment, ceux qui sont fragiles.
- Consommateurs renseignés – L'agrément exige un degré de connaissances élevé de la part du consommateur. Le consommateur doit être au fait du programme et savoir comment accéder à l'information. Des méthodes proactives permettant de diriger les consommateurs vers l'information pourraient être un prérequis pour un programme d'agrément efficace. Cependant, il est ressorti des consultations que les aînés possédaient un niveau de connaissances très faible au sujet du logement en milieu de soutien et des sources de renseignements sur ce type de logement.

Les aînés ont manifesté une forte préférence pour l'intervention de multiples parties prenantes (représentant les consommateurs et les fournisseurs) dans l'élaboration de normes d'agrément et pour l'établissement d'un système d'agrément axé sur une université ou un organisme sans but lucratif, plutôt que pour un système administré par un groupe de fournisseurs.

Texte de loi sur la protection des consommateurs

Les textes de loi visant la protection des consommateurs protègent le droit du consommateur au type et au niveau de service promis par le fournisseur (plutôt que d'exiger que certains types ou niveaux de services soient fournis, par exemple, conformément à des normes minimales imposées par la loi). Chaque ensemble de logements en milieu de soutien serait en mesure de décider des services à offrir et d'établir les prix de ces services. Cependant, il serait obligé de fournir à tous les résidents éventuels de l'information complète à propos de ces services (y compris les prix) et n'aurait pas le droit d'y apporter des changements sans un avis suffisant (la période d'avis requise serait énoncée dans le texte de loi).

Les aînés et les professionnels intéressés ont souligné que la protection des consommateurs, pour être pertinente, doit tenir compte des caractéristiques spéciales des aînés. Les périodes d'avis doivent être plus longues que les périodes d'avis qui sont jugées suffisantes dans d'autres contextes; les aînés trouvent généralement le processus de déménagement plus difficile que les personnes plus jeunes. La question du choix de logements a aussi été donnée comme pertinente : les choix de logements en milieu de soutien abordables et accessibles localement risquent d'être nettement plus restreints que l'éventail des choix de logements qui s'offre aux consommateurs plus jeunes.

Normes minimales imposées par la loi

Appliquer le modèle de délivrance de permis institutionnels au moyen de normes complètes et détaillées imposées par la loi n'est pas faisable – le logement en milieu de soutien est une *solution de rechange* à la vie en institution. On pourrait plutôt imposer par voie législative des normes minimales visant certains aspects essentiels et réglementer les autres aspects par différentes méthodes, par exemple, l'agrément ou l'adoption de mesures de protection des consommateurs. Les normes minimales garantiraient une protection de base aux résidents d'ensembles qui ne se soumettent pas à un programme d'agrément. Outre ces normes minimales, le marché pourrait contribuer à faire en sorte que les normes demeurent élevées (à condition que les consommateurs soient suffisamment bien renseignés).

L'un des objectifs de la première étape des consultations (évaluation des divers aspects) était d'établir un classement qui ferait ressortir les aspects essentiels. Il n'en est cependant ressorti aucune hiérarchie claire. Les réponses ont révélé un niveau d'intérêt et de préoccupation généralement élevé pour presque tous les aspects évalués. Le prix et l'information sont deux aspects qui ont émergé dans les commentaires (émis en plus du classement) comme étant des préoccupations particulières. Ces aspects sont ceux qui risquent le moins d'être résolus au moyen de normes imposées par la loi.

Options s'offrant aux décideurs canadiens

La tâche des organismes de réglementation est de faciliter l'offre de logements en milieu de soutien convenables et abordables pour les aînés grâce à des règlements qui ne sont ni trop stricts ni trop laxistes. La meilleure façon d'atteindre cet équilibre sera de conjuguer les façons d'aborder la réglementation (voir les options 1 et 5 ci-dessous), et la mise en œuvre d'initiatives non régies par des règlements (options 2, 3, 4 et 6).

Toute réglementation axée sur la protection des consommateurs doit tenir compte des caractéristiques spéciales du logement en milieu de soutien et des aînés en tant que consommateurs de logements. Des normes minimales imposées par la loi ne s'appliquant qu'à quelques aspects essentiels pourraient aussi être nécessaires, particulièrement dans le contexte des résidences-services qui s'adressent aux aînés plus fragiles dont la capacité d'exercer leurs droits en tant que consommateurs (par exemple, en choisissant de déménager) pourrait être diminuée. Des programmes d'agrément pourraient favoriser des normes supérieures (dépassant la base de référence correspondant aux normes minimales imposées par la loi), mais il pourrait être nécessaire d'encourager la conformité des ensembles de logements pour lesquels les frais se situent à la limite inférieure en insistant sur l'agrément comme exigence à respecter pour l'obtention de financement public ou de subventions.

Le succès des programmes de protection des consommateurs et des programmes d'agrément dépend de deux facteurs :

1. choix convenables pour les consommateurs
2. information suffisante aux consommateurs

Ces deux facteurs sont liés entre eux dans la mesure où l'on peut choisir efficacement grâce à des renseignements suffisants. Le choix, dans ce contexte, dépend aussi d'une offre suffisante de logements en milieu de soutien abordables, ce qui permet aux consommateurs de réellement choisir entre des options de logements, par exemple, d'opter pour une résidence agréée ou pour une résidence qui ne l'est pas, ou de décider de déménager

après la réception d'un avis annonçant, par exemple, une augmentation des frais d'entretien ménager. Quand les consommateurs sont mal renseignés ou incapables de choisir, il faut que les normes imposées par la loi soient plus exigeantes, particulièrement en ce qui concerne les résidences-services.

La recherche a fait ressortir les options suivantes, qui permettraient d'améliorer et de maintenir les normes s'appliquant au logement en milieu de soutien pour les aînés, de protéger les droits et intérêts des résidents, et de faciliter l'accès à l'information sur le logement en milieu de soutien pour les aînés.

Option 1 : Rédiger une loi complète sur le logement en milieu de soutien

Une loi complète sur le logement en milieu de soutien s'appliquerait à tous les logements en milieu de soutien pour les aînés, peu importe le secteur qui les produit (public, privé à but lucratif ou privé sans but lucratif), et définirait le logement en milieu de soutien pour les aînés comme étant du logement avec services dispensés à l'intention particulière des aînés. La loi pourrait englober des normes minimales pour certains aspects et comporter une démarche axée sur la protection des consommateurs pour certains autres (les repas pourraient être soumis à des normes imposées par la loi, et les coûts, à des dispositions axées sur la protection des consommateurs, par exemple).

Un des avantages de cette option est la clarté relative d'une loi unique pour les fournisseurs, les consommateurs et leurs défenseurs, ainsi que pour les décideurs. Cela aurait pour effet de favoriser l'élaboration cohérente et uniforme de règlements à l'intérieur des provinces et territoires canadiens, et entre les provinces et territoires. L'uniformité à l'échelle nationale est importante pour deux raisons. Premièrement, l'uniformité élimine la nécessité de constamment réinventer la roue, car les provinces et territoires peuvent discuter entre eux de leurs expériences et tirer des leçons des erreurs des autres. Il faut à cette fin adopter un langage commun pour le logement en milieu de soutien, ce qui est plus difficile à accomplir quand les aspects du logement en milieu de soutien font l'objet de multiples lois et autorités au sein d'une seule et même province. Deuxièmement, les Canadiens âgés sont mobiles, et la retraite ou les changements de style de vie qui sont liés à l'âge peuvent les inciter à s'installer plus près de leurs enfants d'âge adulte ou d'autres parents, ou encore dans une région où le climat leur convient mieux. Les façons actuellement fort divergentes d'aborder la réglementation du logement en milieu de soutien au Canada, avec les divers instruments de réglementation qui existent à l'intérieur des différentes provinces, représentent un défi formidable pour l'aîné qui souhaite obtenir de l'information sur le logement en milieu de soutien et qui envisage, par exemple, de quitter Toronto pour aller s'installer à Victoria.

La loi type énoncée dans le rapport traduit les constatations tirées de la première étape des consultations, laquelle a révélé d'importantes préoccupations au sujet de tous les aspects donnés (aucun classement par ordre d'importance des aspects n'étant ressorti). Le modèle ne précise pas les aspects que les normes imposées par la loi devraient couvrir, ni les aspects qui devraient être soumis à des dispositions axées sur la protection du consommateur. Ce choix incombe, en bout de ligne, aux décideurs. Une loi qui s'appuierait sur le modèle énoncé comporterait des dispositions visant ce qui suit :

- droits et responsabilités des résidents
- aspects liés à la location à bail, à l'achat et à la location viagère
- normes obligatoires
- normes spéciales s'appliquant aux résidences-services
- information à fournir aux résidents

La loi prévoirait une liste de vérification, sous forme de questions et réponses, à fournir aux résidents éventuels.

Option 2 : Établir un système de protection des aînés

Chaque province nommerait un protecteur des aînés auquel incomberait la responsabilité des questions de logement des aînés et, peut-être, le mandat d'entendre d'autres préoccupations et d'y répondre. L'objectif serait d'établir un guichet unique facile d'accès auquel on accéderait pour obtenir de l'information, déposer une plainte et obtenir le règlement des différends et d'autres types de problèmes. Si c'est économiquement faisable, un réseau de défenseurs des aînés pourrait relever du bureau du protecteur des aînés.

Option 3 : Élaborer des directives nationales axées sur les pratiques exemplaires

La troisième option serait de créer un groupe de travail national qui élaborerait des directives axées sur les pratiques exemplaires (s'appuyant sur le modèle américain). Étant donné que bien des provinces canadiennes envisagent la réglementation, un groupe de travail national faciliterait les échanges sur les expériences et éliminerait les chevauchements. En ce moment, il est difficile de faire des comparaisons entre les provinces, entre autres du fait des démarches différentes adoptées en termes de responsabilité (question de savoir quel ministère ou organisme gouvernemental est responsable du développement du logement en milieu de soutien, y compris sur le plan de la réglementation).

Le groupe de travail ne serait pas permanent. Un centre d'excellence permanent se chargerait d'approfondir les constatations et recommandations du groupe de travail (voir l'option 4, ci-dessous).

Option 4 : Créer un centre d'excellence du logement en milieu de soutien pour les aînés

S'appuyant sur le travail accompli par le groupe de travail national décrit dans l'option 3, le centre créerait un code de pratique type qui servirait à l'agrément. Les décideurs pourraient choisir d'intégrer le code type dans leurs exigences provinciales d'agrément ou d'en utiliser des éléments comme base de leur

programme provincial. Le centre servirait aussi de point de convergence pour la diffusion d'information et d'expériences vécues dans toutes les provinces et tous les territoires du Canada.

La réglementation du logement en milieu de soutien est propre à chaque province, mais les difficultés et préoccupations soulevées dans chaque province et territoire seront essentiellement les mêmes. Un organisme central peut jouer un rôle clé dans l'élaboration de modèles, de directives et de pratiques exemplaires qui pourraient ensuite être mis en œuvre à l'échelle provinciale ou municipale. C'est d'une université que relèverait idéalement le centre d'excellence, lequel exécuterait ce travail en permanence.

Option 5 : Établir un système d'agrément (non imposé par la loi)

On pourrait mettre sur pied un système d'agrément qui relèverait d'un centre d'excellence établi au sein d'une université et qui bénéficierait des contributions des consommateurs et des fournisseurs, ainsi que des universitaires. Il incomberait au centre d'administrer l'agrément et de recueillir et diffuser de l'information au sujet du système (au moyen d'un lien avec une base de données de renseignements générale – voir l'option 6 ci-dessous). Un système d'agrément relevant d'une université et non imposé par la loi constituerait une solution de rechange à un système d'agrément créé par une loi complète sur le logement en milieu de soutien (voir l'option 1).

L'agrément pourrait être un prérequis à l'obtention de financement gouvernemental (le financement gouvernemental deviendrait aussi un stimulant à l'agrément). En liant l'agrément à l'accès à des subventions, on résout la question des résidences non agréées et inférieures aux normes qui attireraient les aînés à faible revenu simplement grâce aux prix.

Option 6 : Établir une base de données de renseignements centrale

La création d'une base de données de renseignements centrale accessible par Internet et au moyen d'une ligne d'assistance sur le logement des aînés est importante pour le succès du logement en milieu de soutien comme solution intermédiaire de logement. L'information fournie porterait sur la disponibilité, les coûts et les règles ou conditions de résidence. Un aîné qui souhaite déménager serait en mesure d'obtenir de l'information sur la disponibilité de logements en milieu de soutien dans une autre province, ainsi que sur la façon dont le logement en milieu de soutien est réglementé dans cette province.

Directeur de projet de la SCHL : Luis Rodriguez, Division des politiques et de la recherche

Rapport de recherche : *Cadre juridique du logement en milieu de soutien pour les aînés – options s'offrant aux décideurs*

Consultants en recherche : Chercheur principal : Margaret Isabel Hall, LLB, LLM.

Canadian Centre for Elder Law Studies, Vancouver (Colombie-Britannique)

Ce projet a été réalisé (ou : réalisé en partie) grâce au soutien financier de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) dans le cadre de son Programme de subventions de recherche, subventions qui sont octroyées au terme d'un concours annuel. Les idées exprimées sont toutefois celles de l'auteur (ou : des auteurs) et ne représentent pas la position officielle de la SCHL. Pour en savoir plus sur ce programme, visitez le site Web de la SCHL à **www.schl.ca** ou communiquez avec l'agent de projets, Recherche d'initiative privée, par courriel, à erp@cmhc-schl.gc.ca, ou par la poste à : Agent de projets, Recherche d'initiative privée, Programme de subventions de recherche, Division de la recherche et des politiques, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 700 chemin de Montréal, Ottawa (Ontario) K1A 0P7.

Pour consulter d'autres feuillets *Le Point en recherche* et pour prendre connaissance d'un large éventail de produits d'information, visitez notre site Web à

www.schl.ca

ou communiquez avec la

Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

Téléphone : 1 800 668-2642
Télécopieur : 1 800 245-9274

©2005, Société canadienne d'hypothèques et de logement
Imprimé au Canada
Réalisation : SCHL 03-05-05

NOTRE ADRESSE SUR LE WEB : www.schl.ca

Bien que ce produit d'information se fonde sur les connaissances actuelles des experts en habitation, il n'a pour but que d'offrir des renseignements d'ordre général. Les lecteurs assument la responsabilité des mesures ou décisions prises sur la foi des renseignements contenus dans le présent ouvrage. Il revient aux lecteurs de consulter les ressources documentaires pertinentes et les spécialistes du domaine concerné afin de déterminer si, dans leur cas, les renseignements, les matériaux et les techniques sont sécuritaires et conviennent à leurs besoins. La Société canadienne d'hypothèques et de logement se dégage de toute responsabilité relativement aux conséquences résultant de l'utilisation des renseignements, des matériaux et des techniques contenus dans le présent ouvrage.

63976